

СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ ИЗДАНИЯ: РЕЦЕНЗИИ, РАЗМЫШЛЕНИЯ

БОГДАН КРАВЧЕНКО,

проректор Украинской академии государственного управления при Президенте Украины

Как хоровые кружки и футбольные клубы способствуют эффективному государственному управлению



***Патнам Р. Творення демократії: традиції
громадської активності в сучасній Італії. —
К.: Основи, 2001. — 304 с.***

Что общего имеют хоровые кружки и футбольные клубы с эффективным государственным управлением и экономическим ростом? Роберт Патнам и его коллеги (Роберт Леонарди и Рафаэлла Нанетти) считают их краеугольным камнем социального капитала, являющегося предпосылкой эффективного управления и высоких показателей экономической деятельности. Кто такой Патнам, что такое социальный капитал и что общего имеет он с хоровыми кружками и футбольными клубами?

Десять лет назад почти никому неизвестное представление о социальном капитале ныне стало одним из наиболее употребляемых терминов в общественных науках. Это — представление, имеющее большие практические и теоретические следствия. С практической стороны следует отметить, что Мировой банк осуществил ряд специальных исследований социального капитала, ставших источником информации при определении его кредитной политики [1]. (В нескольких посткоммунистических странах Мировой банк осуществляет ныне программу “Фонда социальных инвестиций”.) Это, должно быть, весьма приятный факт для Роберта Патнама, который первым ввел данное представление. Его основной труд — “Созидание демократии: традиции общественной активности в современной Италии” (1993) — издан на украинском языке. Его следует изучать членам правительства, сотрудникам различных фондов, активистам неправительственных организаций и ученым-обществоведам.

Почему же книга с таким, казалось бы, не очень понятным названием обладает таким большим влиянием?

Роберт Патнам — американский политолог, который в течение двадцати лет изучал историю, достойную детектива. Эту историю стоит рассказать. Его заинтересовала довольно запутанная тема: характер, качество и эффективность местного самоуправления в Италии, а конкретно — эффективность работы итальянских региональных властей. Ученый хотел ответить на один весьма простой вопрос: “Почему одни региональные власти работают лучше, чем другие?”

В 1970-х годах в Италии была создана принципиально новая структура — региональные правительства. Им всем были предоставлены одинаковые полномочия, и эти органы власти казались почти тождественными. Все они располагали значительными ресурсами. Однако почва, на которую они попали, оказалась разной: некоторые регионы были более отсталыми по сравнению с остальными, другие — католическими, третьи находились под контролем коммунистов. Что же случилось с этими тождественными по своей природе институциями в процессе работы на разной почве?

Патнам и его коллеги изучали показатели эффективности административной деятельности этих органов власти: количество созданных ими детских садов и ирригационных проектов, качество здравоохранения и состояние жилищного строительства, реагирование руководства на запросы граждан и т. п. Исследователи выяснили, что деятельность отдельных региональных органов власти была высокоэффективной, тогда как другие работали плохо, отличались высоким уровнем коррумпированности, неэффективностью, некоторые даже не отвечали на письма.

Почему же органы власти в одних регионах работали лучше, чем в других? Какие таинственные элементы среды определяли здесь успех?

Патнам и его группа выдвинули ряд гипотез для ответа на эти вопросы. Некоторые регионы могут быть более богатыми и экономически более развитыми, и это может способствовать лучшему управлению. Возможно, дело тут в уровне образования. Действительно, разве не лучше работают образованные люди? Может быть, эти различия связаны с системой политических партий, собственно с распределением власти между разными политическими партиями. Патнам с коллегами предложили различные стандартные объяснения. Однако не ограничились этим, а попытались копнуть глубже.

Когда они завершили свой анализ, то самым неожиданным результатом оказалось то, что лучшим показателем эффективной работы органов власти служит количество хороших кружков и футбольных клубов! А еще читательских и туристических клубов, фольклорных танцевальных коллективов и Ротари-клубов...

Некоторые общности имели густые сети общественных организаций, и жители здесь были связаны между собой и со своими властными структурами. В регионах, где эффективно работают органы власти, люди не только активнее участвуют в выборах, но и налаживают путем личного общения более тесные горизонтальные связи, вплетаясь в сложную систему общественной жизни. В таких регионах формируется норма взаимности, и именно эта взаимность обеспечивает сплоченность и силу общности и способствует более эффективной работе правительства. Регионы, где существуют традиции и обычай поддерживать тесные связи с соседями и институциями общности, оказываются богаче и характеризуются более высокой степенью экономического развития.

Длительное время Патнам и его коллеги считали, что именно благосостояние способствует организации хороших кружков. Они считали, что население экономически развитых, более богатых регионов может посвятить свое время общественной деятельности, тогда как малоимущие болезненные крестьяне не в состоянии участвовать в хороших кружках. Исследователи считали, что благосостояние порождает хорошие кружки.

На самом же деле все наоборот!

Не благосостояние явилось причиной организации хоровых кружков, а хоровые кружки (по крайней мере в Италии) способствовали росту благосостояния. Иначе говоря, два одинаковых региона сто лет назад были в равной мере отсталыми, но один из них имел традицию участия населения в общественной жизни и именно он становился все более богатым. Ученые, к своему удивлению, обнаружили, что активное участие людей в общественных объединениях и было основным фактором, объяснявшим, почему отдельные институции работают эффективнее других и в чем заключается различие в уровне экономического благосостояния. Здесь сработал социальный капитал.

Подытожим сказанное другими словами. Изучая работу органов власти в Италии, Патнам обнаружил, что эффективному управлению должно предшествовать формирование доверия между членами общности. В своем анализе он рассматривает три разных подхода к объяснению различий в эффективности работы правительственных институций: институциональная структура, социально-экономические и социально-культурные факторы. Институциональную структуру можно отбросить, поскольку во всей Италии введена единая структура органов власти. Говоря о влиянии социально-экономических факторов, Патнам отмечает, что южные регионы Италии, где институции менее всего обращали внимание на потребности избирателей, в XIX – в начале XX столетия были более индустриализованными и развитыми, нежели северные. Чем же можно объяснить такое различие в эффективности работы органов власти? Ведущую роль играют социально-культурные факторы. Верность общества своим ценностям определяет развитие его институций. В северных регионах средневековые коммуны и цеха уже с XI века обеспечивали систему организованного коллективного действия, направленного на достижение взаимной пользы. Эта система существовала на протяжении последующих веков в различных формах. На юге таких объединений не было. Закладка фундамента общественного духа явилось почвой, на которой социальный капитал в северной Италии достиг наивысшего уровня. Зерна гражданского общества, эффективного управления и экономического благосостояния были здесь посеяны уже давно.

Что такое социальный капитал?

Это те черты нашей общественной жизни, которые повышают нашу продуктивность: активное участие в общественной жизни, доверие и взаимность. Если вам повезет жить или работать в такой общине или организации, то ваша деятельность будет более продуктивной, чем в других условиях.

Общность с высоким уровнем социального капитала — это еще и гражданская общность, то есть общность, члены которой не только активно участвуют в добровольных общественных организациях, но и реально влияют на государство через эти организации. Важнейшим показателем гражданской общности является активная общественная жизнь. Общественная жизнь означает непосредственное сотрудничество в группах с упорядоченными горизонтальными связями (спортивных клубах, культурных обществах), создающих социальный капитал, который может быть использован для влияния на дела общества. Участие в общественных организациях прививает умение совместно работать и брать на себя общую ответственность за коллективную деятельность. *Важно подчеркнуть, что подобные результаты не предполагают того, чтобы декларируемые цели организации были политическими.* Участие в хоровом кружке или в орнитологическом клубе может научить самодисциплине и умению ценить радость сотрудничества.

Итак, почему отдельные местные и региональные органы власти работают лучше других? Основной фактор — это социальный капитал. Как сказал бы Патнам, здесь речь идет о “хоровых кружках”.

Работа Патнама стала сенсацией. Представление о социальном капитале многие годы обсуждалось в общественных науках. Одной из первых к нему обратилась

Лида Джадсон Хенифен (*Hanifan L.J.* “The Community Center”, 1920), указавшая, что “социальный капитал ... — это те нематериальные активы, которые имеют величайшее значение в повседневной жизни людей, а именно: доброжелательность, общительность, симпатия и социальные связи между отдельными людьми и семьями, образующими социальную единицу”. Другие исследователи этого вопроса — Джейн Джейкобс (*Jacobs J.* “The Life and Death of Great American Cities”, 1961), Пьер Бурдьё и Жан Клод Пасерон (*Bourdieu P., Passeron J.C.* “Reproduction in Education, Society and Culture”, 1970) и Глэн Лоури (*Loury G.* “A Dynamic Theory of Racial Income Differences”, 1977).

Однако лишь после того, как Патнам и его коллега Джеймс Колмен опубликовали свои первые статьи, и особенно после появления рецензируемой книги началось интенсивное исследование социального капитала. В 1993 году журнал “The Economist” назвал “Созидание демократии” “выдающимся трудом в области общественных наук, достойным занять место рядом с трудами де Токвиля, Парето и Вебера”.

Существует несколько причин того, почему труд Патнама и представления о социальном капитале пленили воображение обществоведов. Эта книга стала полезным инструментом в создании новой области исследований благодаря смелым гипотезам и богатому фактическому материалу, подкрепленному комплексной методологией. Френсис Фукуяма назвал систему статистических измерений, разработанную Патнамом, “весьма изобретательной”. Термин “социальный капитал” стал популярным, поскольку он является внутри- и междисциплинарным. Это организационное представление, делающее возможным общение между научными работниками, лицами, принимающими решения, и широкой общественностью. Как отметил Майкл Вулкок: “Историки, политологи, антропологи, экономисты, социологи и политики (причем разные лагеря в пределах указанных групп) могут снова начать поиски в социальном капитале общего языка, с помощью которого они будут общаться друг с другом в открытых и конструктивных дебатах, языка, на котором весьма удручающее сказался дисциплинарный провинциализм последних 150 лет” [2].

В конце 1990-х годов ощущалась и острая необходимость во внедрении в сферу экономический исследований новой категории объяснительных факторов. Экономисты заметили, что экономики разных стран, которые начиная с 1970-х годов имели довольно близкие характеристики, несмотря на это обстоятельство, преодолевали финансовый кризис конца 1990-х годов различными способами, разными темпами и с разными результатами. Ученые были удивлены этим, поскольку основные экономические показатели в этих странах оказались одинаковыми. По мнению Вулкока, эти различия можно объяснить с помощью концепции социального капитала.

Следует заметить, что новые данные и особенно методы их анализа появились незадолго до возникновения этой области исследований. К таким методам относятся, в частности, статистические методы типа моделей структурных уравнений, которые позволяют моделировать двухсторонние связи между факторами, измеренными по многим показателям. Новые методы позволили исследователям выполнять вспомогательный анализ, используя все богатство имеющихся данных. Например, в большинстве комплексных исследований социального капитала, в том числе и в работах Патнама, использовались данные социологических опросов “General Social Survey” и “World Value Survey”, то есть данные, собранные независимо от развития этой новой сферы исследований. Патнам ввел новаторские методы сбора структурных данных и данных по временным рядам о спортивных клубах, хоровых кружках, профессиональных союзах и политических партиях.

Какими же свойствами обладает социальный капитал и каковы его составляющие? Патнам дает определение социального капитала с помощью таких “черт социальной организации, как сети, нормы поведения и доверие, которое облегчает

координацию действий и сотрудничество ради общей пользы”. Концептуализация соответствует уровню общности, поэтому одни и те же индивиды могут принадлежать одновременно к разной общественной среде с различным уровнем социального капитала. Патнам утверждает, что связи, нормы поведения и доверие, определяющие социальный капитал, могут быть перенесены из одной среды в другую. Это означает, что уровень социального капитала, характеризующий, к примеру, членство в хоровом кружке, репрезентирует возможности большей общности (города, региона или даже страны) [3].

Патнам считает, что социальный капитал имеет два важных атрибута, которые отличают его от прочих форм капитала. Один из них заключается в том, что социальный капитал является ресурсом, который скорее возрастает, нежели уменьшается во время его использования, и который исчерпывается, если не является объектом конкурентной борьбы между потребителями, поскольку все потребители пользуются им, не уменьшая пользы, получаемой от этого блага другими, и не может исчезнуть с рынка, поскольку никто не может его монопольно контролировать.

Следствием существования социального капитала является общественная активность (знания и привычки из одной сферы переходят в другую). В регионах с высоким уровнем социального капитала более высокий процент населения, участвующего в выборах, больше людей посещают собрания, посвященные проблемам города или школьным делам, а также собираются на политические митинги и т.п.

Патнам проводит важное размежевание между объединениями, которые он называет “вторичными” (добровольные неприбыльные организации, в частности, хоровые кружки, читательские клубы, молодежные футбольные команды) и “третичными”. Различие между вторичными и третичными объединениями заключается в качестве и степени социальных связей, обусловленных членством в этих объединениях. Во вторичных объединениях основными являются горизонтальные непосредственные связи. Именно такие отношения формируют социальный капитал, поэтому именно структура вроде сети коррелирует с развитием социального капитала. Чем “более горизонтальными” являются связи в структуре, тем выше уровень социального взаимодействия, общения и доверия. Патнам утверждает, что третичные организации отнюдь не лучший фундамент для развития социального капитала, поскольку они не горизонтальные по своей природе, а иерархические. Примеры третичных организаций (в итальянских условиях) — это сицилийская мафия и католическая церковь. Следовательно, надеяться на развитие социального капитала можно только на основании объединений с горизонтальными связями между членами и организациями, что создает возможности для личных контактов их членов.

Как социальный капитал влияет на экономическое развитие и качество правления? По мнению Патнама, главнейшим фактором выступает *доверие*. Доверие облегчает сотрудничество и способствует преодолению трудностей, возникающих в коллективных действиях. Высокий уровень доверия помогает снижению затрат, связанных с экономическими операциями. В общностях с высокой степенью доверия редко встречаются попытки “получить что-то бесплатно”, и люди склонны к инвестициям в общественные блага [3]. Доверие возможно, когда существуют развитые сети общественной активности, поскольку подобные сети облегчают координацию действий и общения, а также получение информации, в той мере, в какой то или иное лицо заслуживает доверия. Кроме того, тесные социальные связи способствуют распространению слухов и других путей создания репутации, являющейся основанием для формирования доверия в обществе со сложной многоуровневой структурой.

Социальный капитал непосредственно влияет на качество правления. Объединения граждан важны не только потому, что способствуют социализации насе-

ления, но и потому, что влияют на способ принятия и выполнения политических решений. Организации на уровне местных общин способствуют более быстрому реагированию органов власти на запросы населения: "...государственная политика может стать результатом общего обсуждения общественных интересов [вместо того, чтобы быть просто] дополнением к стратегии проведения избирательных кампаний" [4].

Важный вывод из утверждений Патнама состоит в том, что когда общности, регионы и даже целые страны характеризуются высоким уровнем социального капитала, они с большей вероятностью будут богатыми и будут иметь более эффективное государственное управление. Если же для них нехарактерны общественные объединения, то можно предполагать, что их экономика будет слабой, административные органы — коррумпированными и неэффективными, а также, что инвестиции в физический и человеческий капитал будут иметь меньший эффект, чем в случае территорий с высоким уровнем общественной активности.

Развитая сеть общественных организаций в разных регионах Италии, которые изучал Патнам, своими корнями уходит в XI век. Пытаясь найти объяснение значительным различиям в уровне гражданского сознания между разными регионами, ученый обнаружил несколько исторических фактов, свидетельствовавших о том, что для разных регионов в течение сотен лет были характерны одинаковые различия. Это обстоятельство не слишком обнадеживающее для Украины, где политическая система, основанная на ленинизме, разрушила общественные институты. Наконец, определяющей чертой тоталитаризма является предельный уровень атомизации и отчуждения, то есть полная противоположность социальному капиталу.

Тем не менее последующие труды Патнама, особенно его последняя книга, вызвавшая оживленное обсуждение, — "Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community" (2000) — и исследования других авторов показывают, что социальный капитал можно создать сознательной деятельностью. Мы не должны веками ждать его накопления. Целенаправленная деятельность участников общественной жизни — органов власти (в первую очередь местного уровня), различных фондов и доноров — может обеспечить значительное продвижение в этом направлении при условии, что они осознают важность социального капитала и используют его в своей инвестиционной политике еще и как организационную идею.

Например, можно бороться с преступностью в своем районе, увеличив личный состав милиции на 10%. Другой путь борьбы с преступностью может заключаться в том, что вы увеличите на 10% количество людей, знающих имена друг друга, или увеличите на 10% количество подростков, посещающих спортивные клубы. Разумеется, второй путь гораздо эффективнее.

В Украине иностранные доноры и фонды стремятся помочь построить демократию и гражданское общество. Тем не менее мало кто из них считает приоритетным в своей деятельности приумножение социального капитала. Я никогда не забуду, как мой друг пытался получить 300 долларов, чтобы поддержать футбольную команду в шахтерском городке в Донецкой области, которую организовал тренер-пенсионер и которая состояла из ребят, не имевших отцов. Если бы служащие фондов читали Патнама, мой друг не получил бы типичного ответа: "Наши программы касаются демократии, а детские футбольные команды в шахтерских городках не имеют с этим ничего общего".

В нашем регионе наука о формировании социального капитала и о влиянии государственной политики на его формирование пребывает в зачаточном состоянии. Одним из первых такой анализ осуществил молодой румынский социолог Габриель Бадеску. Он изучал вопрос приватизации жилья. В Румынии (как и в Украине) после приватизации квартир работали две разные структуры: в некоторых случаях ответственными за жилое хозяйство остались коммунальные жилищные конторы (КЖК). В других случаях жильцы избавились от КЖК и организовали

собственные жилые объединения с президентом, казначеем, секретарем и правлением, а также с регулярным проведением собраний всех жильцов. Одним из выводов было то, что жилищные объединения лучше распоряжаются своим имуществом и жилой площадью. Следующим выводом стало то, что одинаковые здания с единым социально-демографическим профилем жильцов (возраст, образование, доход и т.п.) имели разный уровень того, что Патнам назвал бы “общественной активностью”. Члены жилищных объединений оказались склонны к участию в выборах, подписании обращений и демонстрациях. Это исследование состояния жилищного хозяйства в Румынии показало, что накопление социального капитала — это следствие горизонтальных непосредственных связей. Социальный капитал, созданный в результате участия в жилищном объединении, был перенесен в другие сферы [5]. Основанием для оптимизма служит то, что эти изменения произошли вследствие менее чем десятилетней реализации жилищной политики и что эта жилищная политика была целенаправленной деятельностью. Социальный капитал можно создать, и для этого не нужно ждать двести лет.

Издание “Созидания демократии” Патнама на украинском языке дает нашим читателям прекрасную возможность познакомиться с концепцией социального капитала. Богатство эмпирического материала и новаторский методологический подход делают эту работу образцом для исследований в сфере общественных наук. Эта книга Патнама не раз подвергалась критике. Одним из направлений критики стал исторический аспект аргументации. Автора критиковали за способ отбора фактов из прошлого Италии. Патнам использует концепцию “зависимости от пройденного пути”, в частности в версии Дагласа Норта, для подтверждения своего утверждения о том, что уровень общественной жизни можно проследить, начиная с XI века. Однако Джеймс Пуцел, в частности, считает, что использование Патнамом этого метода является слишком метафорическим [6]. Однако даже критики признают, что Патнам выдвинул важную идею в фокус обсуждения основополагающих вопросов государственной политики. Для украинских исследователей эта книга может оказаться вызовом — она предлагает новый способ концептуализации украинской истории и объяснения региональных различий. Эта концепция во многом объясняет разные темпы перехода в странах Центральной и Восточной Европы. Так, в 1996 году в Украине насчитывалось всего 5000 добровольных объединений, или 3000, если из этого числа вычесть церковные общины, тогда как в Польше подобных объединений было 40 000, а в Венгрии — 8000 в 1989 году и 42 000 в 1996 году. Насколько мне известно, в Украине до сих пор не проводилось ни одного исследования социального капитала. Будем надеяться, что эта книга будет стимулировать исследования, имеющие большую научную и практическую ценность.

Литература

1. См.: *Dasgupta P., Serageldin I. Social Capital: A Multifaceted Perspective.* — Washington, 1999. Див. також веб-сайт Світового банку, присвячений соціальному капіталові.
2. *Woolcock M. The Management of Risk, Shocks and Opportunities in Developing Economies: The Role of Social Capital.* — Праця, представлена на конференції у Синаї, Румунія, 28–29 січня 2000 року.
3. См.: *Веймер Дейвід Л., Вейнінг Ейден Р.* Аналіз політики: концепції і практики. — К., 1998. — Ч. 3.
4. *Putnam R. Tuning in, Tuning out: The Strange Disappearance of Social Capital in America // Political Science and Politics.* — 1995. — December. — P.42.
5. *Badescu G. Assessing the Role of Social Capital in Developing Housing Associations.* — Cluj, Romania, 1999 (на правах рукописи).
6. *Journal of International Development.* — 1997. — № 7.